

*Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind
im Internet unter <http://dnb.d-nb.de> abrufbar*

Lektorat und Layout: Simon Mugier

Erste Auflage

Alle Rechte vorbehalten

Basel 2012

© by edition gesowip Basel/Switzerland

Herstellung: SDL, Berlin-Marienfelde

ISBN 978-3-906129-67-9

*Ueli Mäder,
Peter Aebersold und
Simon Mugier (Hrsg.)*

Soziale Disziplinierung und Kontrolle

Inhalt

Ueli Mäder, Peter Aebersold und Simon Mugier

Vorwort 7

Regina Wecker

Eheverbote und Eugenik in der Schweiz 17

Konzepte und Praktiken im historischen Kontext

Annamarie Ryter

«Als Weibsbild bevogtet» 37

Soziale und wirtschaftliche Kontrolle
von Frauen im 19. Jahrhundert

Martin Schaffner

**«Missglückte Liebe» oder Mitteilungen
aus Paranoia City** 53

Eine Lektüre von Justiz- und Polizeiakten aus
dem Staatsarchiv Basel, 1894 bis 1908

Simon Mugier und Ueli Mäder

«Ich habe gelernt, das Kind zu lieben» 73

Zwischen Psychiatrie und administrativer
Versorgung: Einblicke in die Lebensgeschichte von Lena F.

Rahel Walser

Perspektive – Integration – Coaching 107

Ambulante Begleitung straffällig gewordener
Jugendlicher

Raphael Bucher und Roberto Brunazzi

Fürsorgerischer Freiheitsentzug 127

Am Beispiel eines Drehtürpatienten

Che Wagner

Emilie Wagner 135
Aus dem Leben eines Verdingkindes

Simone Rudin und Ueli Mäder

Verdingkinder in der Schweiz 149
Soziale und rechtliche Aspekte

Peter Aebersold

Todesstrafe in Basel und in der Schweiz 177
Eine historische Perspektive

Tobias Burkhard

Kantonspolizei 193
Erfahrungen aus der Praxis

Peter Aebersold

Von Bismarck bis zur Fichenaffäre 201
Geschichte der politischen Polizei in der Schweiz

Karin Wohlgemuth

Schule und Selektion 209
Chancenungleichheit beim Übertritt
von der Primar- auf die Sekundarstufe I

Ruth Signer

**Anorexia nervosa,
Askese und sozialer Aufstieg** 217
Über Ursachen von Magersucht

Philomen Stucky

- «Ich wollte ein Fenster aufstossen»** 243
Über die kritische Vordenkerin Iris von Roten

Stefanie Kaiser

- Depression** 259
Sozialer Wandel und Individualisierung
im 20. Jahrhundert

Laura Tommila

- «Don't be fat, be happy!»** 269
Körpergewicht und Disziplin

Markus Kocher

- Als die Abweichung zur Norm wurde** 279
Alte Stadtgärtnerei Basel 1986-1988

Robin Trachsel

- Linksextremismus im Diskurs** 293
Eine Analyse

Peter Sutter

- Krank durch Arbeitslosigkeit** 319
Aus dem Leben Conrad Martis

Frigga Haug

- Woher kommen alle diese Reparaturarbeiten?** 339
Eine Theorie von Sozialarbeit braucht eine
Sozialtheorie von Gesellschaft

- Über die Autorinnen und Autoren** 359

Verdingkinder in der Schweiz

Soziale und rechtliche Aspekte

Bis weit in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts hinein wurden in der Schweiz Zehntausende schulpflichtige Kinder fremd platziert und als billige Arbeitskräfte in der Landwirtschaft als Verding- oder Kostkinder eingesetzt. Es handelte sich vorwiegend um Kinder, die elternlos waren, unehelich geboren wurden und aus armen oder zerrütteten Familien stammten. Wir gehen hier erstens auf aktuelle Studien zum Thema ein, konzentrieren uns zweitens auf den Wandel rechtlicher Grundlagen im zentralen Kanton Bern. Und drittens diskutieren wir, wie unterschiedliche Rahmenbedingungen und Haltungen individuelle Bewältigungsstrategien von Verdingkindern beeinflussten.

Wir führten eine Nationalfondsstudie über «Verdingkinder, Schwabengänger, Spazzacamini und andere Formen der Fremdplatzierung und Kinderarbeit in der Schweiz im 19. und 20. Jahrhundert» durch. Die Untersuchung dauerte vom April 2005 bis März 2008. Verantwortlich waren der Historiker Heiko Haumann und Soziologe Ueli Mäder. Marco Leuenberger und Loretta Seglias übernahmen als wissenschaftliche Mitarbeitende die Durchführung. Sie koordinierten auch die Publikation über das Projekt.¹ Im Vordergrund standen 270 qualitative Gespräche mit ehemaligen Verdingkindern. Wir zeichneten die Interviews digital auf und transkribierten sie wortgetreu. So entstand ein umfangreicher Quellenkorpus zum Schweizer Verdingkinderwesen. Er dokumentiert einen wichtigen Zeitabschnitt

¹ Leuenberger/Seglias 2008.

der Schweizer Sozialgeschichte aus der Sicht von Betroffenen. Die gesammelten Daten sind im Basler Institut für Soziologie archiviert. Ab 2012 werden sie (unter Einhaltung der Datenschutzbestimmungen) einem grösseren Kreis von Forschenden sowie weiteren Interessierten über das Schweizerische Sozialarchiv zugänglich sein. In weiteren Studien werten wir derzeit die Daten und Interviews aus. Als zusätzliche Grundlage dienen uns umfassende Recherchen im Kanton Bern, der uns seine Archive öffnete. Die Berner Regierung beauftragte das Institut für Soziologie und das Historische Seminar der Universität Basel, die Dokumente zu sichten und aufzuarbeiten. Die erfassten Daten bilden die Grundlage für drei laufende Dissertationen von Marco Leuenberger, Lea Mani und Loretta Seglias.

Unsere abgeschlossene Nationalfondsstudie konzentriert sich auf ehemalige Verdingkinder, die in Pflegefamilien platziert waren. Meist wurden sie als billige Arbeitskräfte in Pflegefamilien gegeben. Sie waren Teil des Gesindes und mussten oftmals mindere und sehr schwere Arbeit leisten. Auch waren sie der Willkür ihrer Arbeitgebenden ausgesetzt. Durch die Zugehörigkeit zum Gesinde gehörten die Verdingkinder zur untersten sozialen Schicht. Die Gefahr von Machtmissbräuchen und Ausbeutung war für sie besonders gross. Viele ehemalige Verdingkinder berichten von physischen, sexuellen und psychischen Missbräuchen. Als billige Arbeitskräfte konnten viele keine höhere Bildung in Anspruch nehmen. Von den 270 Interviewten besuchten 40 Prozent lediglich die Primarschule. Ebenfalls 40 Prozent konnte eine Anlehre oder Berufslehre abschliessen. Viele ehemalige Verdingkinder berichten, dass ihnen die Sekundarschule oder ihre Wunschlehre mit der Begründung verwehrt blieb, sie würden zur Arbeit benötigt. Nach Abschluss der Schulzeit blieben viele für die weitere Mitarbeit auf dem Bauernhof. Die An- und Berufs-

lehren sowie weiter führende Ausbildungen konnten sie öfters erst auf dem zweiten Bildungsweg verwirklichen. Dies nach mehrjährigen Unterbrüchen und mit eigenen Mitteln finanziert. Nach der eigenen Behandlung an den unterschiedlichen Plätzen befragt, befanden die 270 ehemaligen Verdingkinder 35 Plätze als sehr gut, 102 als gut, 70 als in Ordnung, 122 als schlecht und 66 als sehr schlecht. Diese persönliche Einschätzung dokumentiert das eigene Empfinden am jeweiligen Verdingort. Dabei halten sich die guten und schlechten Plätze in etwa die Waage, wobei etliche Plätze nicht beurteilt wurden. Einige ehemalige Verdingkinder berichten auch, dass sie es an ihren Pflegeorten besser hatten als zu Hause. Der Kanton Bern nahm am meisten Verdingkinder auf. Dies hängt vorwiegend mit seiner Grösse und der ländlichen bzw. landwirtschaftlichen Struktur zusammen. Wichtig waren auch die rechtlichen Grundlagen, die dieses Geschäft mit der Armut ermöglichten.

Rechtliche Grundlagen

Im Folgenden gehen wir auf verschiedene normative Regelungen ein, die einen Einfluss auf das Verdingkinderwesen des Kantons Bern im Zeitraum zwischen 1912 und 1978 hatten. Wir betrachten dabei das Armen- und Niederlassungsgesetz von 1897, das Schweizerische Zivilgesetzbuch von 1907, das Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch von 1911, das Gesetz über die Armenpolizei und die Enthaltungs- und Arbeitsanstalten von 1912, das Tuberkulosegesetz von 1928, die Pflegekinderverordnung von 1944, zwei Kreisschreiben aus den Jahren 1945 und 1956, das Fürsorgegesetz von 1961 sowie die Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern von 1977.

Zunächst ist das Gesetz über das Armen- und Niederlassungswesen von 1897 (ANG) zu erwähnen. Die kantonalen

Armengesetze bildeten die Hauptquellen des Armenrechts, da die Gesetzgebung im Bereich des Armenwesens fast gänzlich in den Kompetenzbereich der Kantone fiel. Das Armen- und Niederlassungsgesetz von 1897 war deshalb für das Verdingkinderwesen des Kantons Bern von besonders grosser Bedeutung, weil es die Kindswegnahme im genannten Kanton regelte. Bis zur Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Jahre 1912, reichte die finanzielle Not der Eltern als Grund für eine behördliche Kindswegnahme aus. Dies zeigt, dass die Fremdplatzierung eines Kindes damals ein rein armenrechtlicher Eingriff darstellte. Alle Armenwesen der Kantone beruhten früher auf dem Heimatprinzip. Damit war gemeint, dass eine Gemeinde gegenüber ihren heimatzugehörigen Armen unterstützungspflichtig war, selbst dann, wenn deren Wohnsitz ausserhalb der Gemeinde lag.² Die steigende Mobilität der Bevölkerung und insbesondere die Zuwanderung in die grösseren Städte stellten ein Problem für das heimatliche Unterstützungsprinzip dar. Die Schwierigkeiten des Prinzips zeichneten sich hauptsächlich in den Auswirkungen der auswärtigen Armenpflege ab, da die Hilfeleistungen der entfernten Heimatgemeinde oft erst spät eintrafen. Aufgrund dessen sahen sich die grösseren urbanen Zentren, wie die Stadt Bern, dazu gezwungen, zum Wohnortsprinzip zu wechseln. Zugewanderte konnten sich dann an so genannte ‚Einwohnerarmenpfleger‘ wenden. Ortsbürger hingegen blieben weiterhin von der Heimatgemeinde unterstützt. Ein Zusammenschluss einiger Kantone zu einem Konkordat betreffend die wohnörtliche Unterstützung regelte den Anteil, den die Heimatgemeinde für Bedürftige an ihren Wohnort auszurichten hatte. Im Kanton Bern wurde das Wohnortsprinzip bereits 1857, gesamtschweizerisch jedoch erst 1976

² Vgl. Briner, S. 13.

eingeführt.³ Das ANG legte den Kreis der Unterstützungsberechtigten im Kanton Bern fest und unterschied zwischen drei Gruppen von Armen: die dauernd Unterstützten, die vorübergehend Unterstützten und die auswärtigen Armen.

Zum Etat der dauernd Unterstützten zählte Art. 2 Ziff. 1 lit. a und b ANG arme Waisen oder sonst allein gelassene Kinder sowie Erwachsene, die aufgrund ihrer leiblichen Verfassung arbeitsunfähig oder gänzlich ohne Vermögen waren. In jeder Einwohnergemeinde wurde nur einmal im Jahr der Beschluss über die Etatzugehörigkeit gefällt.⁴ Wer auf den Etat der dauernd Unterstützten aufgenommen wurde, fand selten einen Weg zurück. Wenn eine Familie verarmte, wurden nicht die ganze Familie, sondern nur diejenigen Mitglieder dauernd unterstützt, die das ‚Familienhaupt‘ nicht mehr zu finanzieren vermochte. Dies war in den meisten Fällen der Nachwuchs.⁵ Den dauernd unterstützungsberechtigten Kindern wurde beispielsweise mit Kleidung, Unterhalt, ärztlicher Behandlung und Schul- oder Berufsbildung weitergeholfen. Einen grossen Wert wurde in allen Armengesetzen auch auf die religiöse Erziehung gelegt. Das kindliche Wohl wurde dabei hauptsächlich anhand von materiellen Gesichtspunkten gemessen.⁶

Der Etat der vorübergehend Unterstützten, auch Spendearme oder Dürftige genannt, war, im Gegensatz zur dauernden Unterstützung, beweglich. Dazu gehörten gemäss Art. 2 Ziff. 2 lit. a und b ANG Erwachsene, deren Einkommen zeitweise zu niedrig war, um ihren Lebensunterhalt

³ Vgl. Sutter/Matter/Schnegg, S. 5.

⁴ Vgl. Art. 10 ANG, Flückiger 1942, S. 3.

⁵ Vgl. ebd., S. 3.

⁶ Vgl. Schmid 1914, S. 83f.

finanzieren zu können sowie Kinder, die nicht dauernd unterstützt werden mussten.⁷

Der auswärtigen Armenpflege standen drei Mittel zur Verfügung. Die Heimatgemeinde konnte entweder die Unterstützungsleistungen an die Wohngemeinde schicken, die Unterstützungsbedürftigen heimrufen oder, wenn weder Mittel noch der Heimruf von Seiten der heimatlichen Gemeinde erfolgte, die auswärts wohnenden Bedürftigen von der Wohngemeinde ausweisen lassen und heimschaffen. Die Heimschaffung aufgrund einer Ausweisung war die härteste Massnahme, die einer Person – insbesondere Kindern – widerfahren konnte. Die Interessen der Kinder wurden dabei in keiner Weise berücksichtigt.

Ein Anspruch auf Unterstützung konnte weder im Kanton Bern aus dem ANG noch in einem anderen Kanton aus dem jeweiligen Armengesetz abgeleitet werden.⁸ Für die Unterstützung wurden auf erster Stufe die Verwandten einer hilfsbedürftigen Person verpflichtet, wobei mit der Einführung des ZGB die Verwandtenhilfspflicht durch die kantonalen Armengesetze noch weiter ausgedehnt werden konnte. Versagte die Verwandtenunterstützung, musste die Armenpflege, im Fall des Kantons Bern, die der Einwohnergemeinde, einschreiten. Wobei dies nicht ausschliesslich innerhalb der Wohnsitzgemeinde vorkam, sondern auch auswärtige Bedürftige betreut werden mussten. Auf dritter Stufe konnte der Staat, zwar nicht direkt, da kein einziger Kanton eine Staatsarmenpflege vorsah, jedoch indirekt verpflichtet werden, indem er den bürgerlichen Armenkassen, oder in Bern den Einwohnerarmenpflegen, bedeutende Beiträge zusicherte.⁹ Was Art und Umfang der Unterstützung der Armen betrifft, kannten alle kantonalen

⁷ Vgl. Flückiger 1942, S. 3.

⁸ Vgl. Schmid 1914, S. 83.

⁹ Vgl. Ebd., S. 88f.

Armengesetze dieselben drei Hauptmodalitäten. Dabei war die Rede von offener und geschlossener Unterstützung sowie von der Familienpflege.

Die Form der offenen Unterstützung war für die Armenbehörde die weitaus grösste Herausforderung, da es aufgrund der hohen Missbrauchsgefahr einer ständigen Kontrolle durch die Beamten bedurfte. Die Angst war gross, dass diese Art des Beistands einen demoralisierenden Effekt auf die Empfänger und deren direktes Umfeld haben und sich so eine arbeitsscheue Bevölkerung entwickeln könnte. Der Gesetzgeber sah deshalb vor, dass nur das zum Lebensunterhalt Allernotwendigste gegeben sowie geldwerte Leistungen ganz ausgeschlossen wurden.¹⁰ Viele Kantone – wie auch der Kanton Bern – legten grossen Wert auf die Lehrunterstützung Jugendlicher, um die Wichtigkeit einer arbeitstüchtigen Gesellschaft hervorzuheben. Deutlich mehr in die Freiheit der auf Unterstützung angewiesenen Personen griff die geschlossene Unterstützung ein, die jedoch im Vergleich zur offenen Form einen deutlich kleineren Aufwand sowie Kosten für die Armenverwaltung bedeutete. Deshalb ist es nicht verwunderlich, dass das Hauptinstrument der geschlossenen Armenpflege das Armenhaus war. Denn die betrieblichen Unkosten einer derartigen Institution konnten – zum Leidwesen der Insassen – sehr gering gehalten werden und die administrativen Tätigkeiten hielten sich in Grenzen.¹¹ Für die auswärtige Armenpflege war das Armenhaus ebenfalls von grosser Bedeutung, da mit dem Heimruf die Heimatgemeinde den ausserhalb lebenden Bürger die Offerte nahe legte: «Wir geben nichts nach auswärts, die Leute sollen heim kommen, das Armenhaus steht ihnen offen.»¹² Fakt war jedoch, dass

¹⁰ Vgl. ebd., S. 89.

¹¹ Vgl. ebd., S. 90.

¹² Ebd., S. 91.

viele dem Heimruf nicht freiwillig Folge leisteten und polizeilich heimgeschafft werden mussten. Durch die Entwicklungen, die aus den Bemühungen der Armenpfleger- und Armendirektorenkonferenz heraus entstanden sind, nahm die Praxis des Armenhauses stetig ab.

Nicht nur Erwachsene, sondern auch Kinder wurden immer wieder in derartigen Institutionen untergebracht. Obwohl oftmals eine Trennung der verschiedenen Altersgruppen vorgesehen war, kam es in der Praxis dennoch vor, dass Kinder und Jugendliche mit Erwachsenen auf engem Raum zusammenleben mussten. In gewissen Kantonen sah man aus diesem Grund Waisenhäuser für die Versorgung armer Kinder vor. Der Zweck solcher Anstalten anfangs des 20. Jahrhunderts bestand vor allem in der Abschreckung und Bestrafung nichtkonformen Verhaltens. Die neueren Entwicklungen im Bereich der Armenpflege richteten sich jedoch mehr nach den Bedürfnissen der Allgemeinheit, woraufhin Spezialanstalten errichtet wurden, welche primär die Besserung und Heilung der geistigen und körperlichen Verfassung einer Person zum Ziel hatten. Die restriktive Armenpflege verlor immer mehr an Einfluss und hatte letztlich lediglich die Aufgabe, die Kost- und Verpflegungsgelder von armen Insassen oder Pflegekindern zu zahlen.¹³

Unter die, in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts vor allem in ländlichen Gebieten verbreitete, Familienversorgung, fielen hauptsächlich Minderjährige, die nicht in eine Spezialanstalt versorgt werden konnten.¹⁴ Dazu muss gesagt werden, dass diese Art der Versorgung für das Armenwesen eine sehr kostengünstige Lösung war, da – bspw. im

¹³ Vgl. ebd., S. 91f.

¹⁴ Vgl. ebd., S. 92.

Vergleich zur Waisenhausversorgung – Kinder sehr günstig untergebracht werden konnten.¹⁵

Spezielle Beamte – im Kanton Bern ordnete das ANG in Art. 68 und 69 diese Aufgabe den so genannten Armeninspektoren zu – waren dafür zuständig, geeignete Pflegefamilien zu suchen und später dann zu überwachen. Leider gab es immer wieder Fälle, die deutlich machten, dass die Inspektoren mit der grossen Anzahl der zu betreuenden Kinder überfordert waren und ihre Pflichten deshalb vernachlässigten. Das Schicksal der Verding-/ Pflegekinder lag sodann einzig in den Händen der Pflegeeltern.¹⁶ Doch nicht nur Minderjährige, auch ältere, alleinstehende Erwachsene wurden in ländlichen Familien so genannt verkostgeldet. Neben dem finanziellen Aufwand, der eine Anstaltseinweisung mit sich führte, war der Mangel an freien Plätzen ein weiterer Grund dafür, dass der Familienpflege der Vorzug gegeben wurde. Eine Sonderform der Versorgung von Kindern an Pflegefamilien war bis Mitte des 19. Jahrhunderts die Ab- oder Mindeststeigerung. An Markttagen oder sonstigen öffentlichen Anlässen wurden die so genannten Kostkinder als billige Arbeitskräfte von der Gemeinde versteigert und dem Mindestfordernden zugesprochen. Obwohl die, von Jeremias Gotthelf als Viehversteigerung ähnliche und als unmenschlich bezeichnete Praxis schon im frühen 19. Jahrhundert viel Kritik erntete, vermochte sie sich dennoch lange zu halten.¹⁷

Mitte des 20. Jahrhunderts wurde die Auflösung der Familie aus rein armenrechtlichen Gründen nur noch im Luzerner Armengesetz erlaubt. Die Wegnahme von Kindern aus verarmten Familien konnte in der Regel ausschliesslich durch das Einverständnis der Eltern geschehen. Mit der

¹⁵ Vgl. Tanner, S.187.

¹⁶ Vgl. Schmid, S. 92f.

¹⁷ Vgl. Schmid, S. 93, vgl. Tanner, S.187.

Einführung des neuen Zivilgesetzbuches wurden die Voraussetzungen umschrieben, die eine derart stricte Massnahme zu rechtfertigen vermochten.¹⁸

Schweizerisches Zivilgesetzbuch von 1907 (ZGB)

Der Entwurf des ZGB war ein Versuch den gesellschaftlichen Veränderungen, die in Folge der Industrialisierung in der Schweiz Einzug hielten, Rechnung zu tragen. Die Erwartungen an das neue Gesetz waren deshalb sehr hoch. Der im ZGB aufgenommene Kinderschutzgedanke fiel mit der zu Beginn des 20. Jahrhunderts entstandenen bürgerlichen Kinder- und Jugendfürsorgebewegung zusammen. Für die schweizerische Sozialpolitik waren vor allem die Entwicklungen in Deutschland und England massgebend. Die Arbeiterfürsorge wurde allmählich von der traditionellen Armenfürsorge abgetrennt und soziale Sicherungssysteme entstanden. Erster Erfolg des Arbeiterschutzes zeigte sich bereits im eidgenössischen Fabrikgesetz von 1877. Sozialpolitische Vorstösse gerieten während des Ersten Weltkriegs zunehmend ins Stocken. Erst die 1948 in Kraft getretene Alters- und Hinterbliebenenversicherung, die ursprünglich als Notlinderung für die Armen konzipiert wurde, setzte erneut moderne sozialversicherungstechnische Grundsätze nach britischem Vorbild um.¹⁹ Ähnlich stagnierend verlief die Sozialpolitik gegenüber Minderjährigen. Nachdem das Fabrikgesetz eine Regelung gegen Kinderarbeit schuf, wurde ansonsten nicht mehr viel bewegt. Ausserdem kontrollierten die kantonalen Behörden weder den regelmässigen Schulbesuch, noch die Einhaltung der erlaubten täglichen Arbeitszeit für Kinder. Die Kinderfürsorgebestrebungen hatten sich schliesslich bis Ende des

¹⁸ Vgl. ebd., S. 93.

¹⁹ Vgl. Ramsauer, S. 21-25.

19. Jahrhunderts darauf beschränkt, Eltern dazu anzuhalten, Kindern den obligatorischen Schulbesuch zu ermöglichen.²⁰

Beim Betrachten der Vorgeschichte der Kinderschutzbestimmungen wird deutlich, wie sehr sich der behördliche Gestaltungsspielraum seit den ersten Entwürfen des Gesetzes – im Jahre 1896 – bis zu seinem in Kraft treten 1912 veränderte und vor allem ausweitete. In den Entwürfen Ende des 19. Jahrhunderts waren es noch die Eltern, die als handlungsrelevante Partei auftraten. Auf elterliches Fehlverhalten konnten die Behörden lediglich mit Ermahnungen reagieren. Die Kompetenz der staatlichen Instanzen war derweil noch nicht so weit ausgebaut, wie in der definitiven Fassung von 1907. Die Vormundschaftsbehörde wurde 1901, auf Antrag einer Expertenkommission hin, vor den Eltern als versorgungsberechtigte Instanz genannt. Eine weitere inhaltliche Verschiebung fand in Art. 284 statt. Nachdem anfangs das Kind im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit stand, war seit 1907 das elterliche Verhalten von Interesse. Die familiäre Privatsphäre wurde durch die staatliche Überwachung der elterlichen Gewalt unterlaufen. «Mit der Degradierung und der Überwachung der Eltern hatte sich eine neue Form der sozialpolitischen Intervention in den Privatbereich etabliert, wie sie noch vor 1900 undenkbar gewesen wäre. Die definitive Version des ZGB etablierte als normatives Leitbild eine neue Familienkonzeption.»²¹

Wie gross der Einfluss des neuen Verständnisses von Familie war, zeigt sich bei der genaueren Betrachtung des Familienrechts im ZGB. In den Art. 283 bis 285 wurde der Vormundschaftsbehörde die Kompetenz erteilt, bei Schwierigkeiten in die Eltern-Kind-Beziehung kompensie-

²⁰ Vgl. ebd., S. 29.

²¹ Ebd., S. 41.

rend einzugreifen, um die Familie materiell ab zu sichern. Denn ein intaktes Familienleben galt als Voraussetzung für den Selbsterhalt des Bürgertums, ausserdem wurde der bürgerlich geprägte Familienterminus zum Gegenbegriff der in Art. 285 erwähnten ‚Verwahrlosung‘.²² Seit der Einführung des ANG bis zum in Kraft treten des ZGB hatte sich ein Paradigmenwechsel, nicht nur im Hinblick auf die Familie, sondern auch hinsichtlich des Kindeswohl, vollzogen. Die vermögensrechtlichen Bestimmungen wurden zu persönlichkeitsbezogenen Schutzmassnahmen, was ganz der Ideologie der Pädagogik des ausgehenden 19. Jahrhunderts entsprach: «Erstens wurde die Kindererziehung im Bürgertum generell wichtiger mit der Rezeption der wissenschaftlichen Pädagogik. Zweitens hatten sozialreformerische Kreise geglaubt, mit der Erziehung der Minderjährigen aus der Unterschicht ein wirksames Mittel zur Bekämpfung des Pauperismus gefunden zu haben.»²³

Mit dem in Kraft treten des ZGB 1912 wurden Aufgaben, die zuvor noch in den Kompetenzbereich der Armenbehörde fielen, zu einem Bestandteil des Vormundschaftswesens. Begründet wurden die restriktiven Massnahmen nun nicht mehr auf der Ebene der herrschenden Moralvorstellung, sondern auf medizinisch-psychiatrischer Ebene. «Wer vorher als armengenössig galt, wurde jetzt als ‚trunksüchtig‘, ‚lasterhaft‘, ‚geisteskrank‘ oder ‚verwahrlost‘ eingestuft.»²⁴

Besonders lobend wurde in der Literatur immer wieder die allgemeine und offene Formulierung der zivilrechtlichen Bestimmungen betont, da der behördliche Handlungsraum dadurch sehr weit und vielseitig gestaltet werden konnte. Man sah darin einen Vorteil für die Kinder, da der Eingriff in bestehende Familienverhältnisse

²² Vgl. ebd., S. 41.

²³ Ebd., S. 42, vgl. Tanner, S. 188.

²⁴ Ebd., S. 58.

zum Wohle des Kindes schneller und einfacher vollzogen werden konnten.²⁵ Vor allem die objektive Bedeutung des Kriteriums der ‚Pflichtwidrigkeit‘, welches in Art. 283 aufgeführt wurde, konnte zu einer stark objektivierten Auslegung führen. Kritische Stimmen sahen aber gerade in der Objektivität dieser Norm einen Nachteil, da es dadurch zu Schwierigkeiten in der praktischen Anwendung kommen könnte. Denn seit der Einführung des ZGB stiegen die Zahlen der Obhutsentzüge gesamtschweizerisch drastisch an. Die damaligen Gesetzgeber schienen alles Erdenkliche getan zu haben, was ihren Vorstellungen nach von Vorteil für die Kinder gewesen ist. Leider lässt die Praxis aber auch vermuten, dass das Wohlfahrtsprinzip ebenfalls als Instrument zur Legitimierung des behördlichen Handelns benutzt wurde. So geschah Vieles mit der Begründung ‚zum Wohle des Kindes‘, ob aber wirklich auch immer ein sozialer Gedanke mit dabei war, ist fraglich.

Viele Lehrmeinungen stimmen dahingehend überein, dass durch eine Gesetzesrevision der Art. 283ff. ZGB die Fürsorgepraxis der Schweiz nicht verbessert werden könnte, da die Problematik nicht in den Normen selbst, sondern in der Handhabung liege. Insbesondere sei die Umsetzung auf kommunaler Ebene die grösste Schwachstelle, da in den Gemeinden oft Laienbehörden agierten, die teilweise mit der Umsetzung der Rechtsordnung grosse Mühe hatten und sich ausserdem von persönlichen Beziehungen beeinflussen liessen. In Art. 26 des Einführungsgesetzes zum ZGB wurden die Zuständigkeiten der Vormundschafts- sowie der Armenbehörde geklärt. Massnahmen zu treffen, die sich auf unterstützte Kinder oder auf Kinder aus unterstützungsbedürftigen Familien bezogen, wurden der Armenbehörde vorbehalten. Dies wurde ebenfalls in einem Bundesgerichtsentscheid

²⁵ Vgl. ebd., S. 40.

scheid²⁶ aus dem Jahr 1944 bestätigt: «Die Vormundschaft über einen Unmündigen schliesst es nicht aus, dass er von der zuständigen Verwaltungsbehörde aus polizeilichen Gründen, namentlich aus solchen der Armenpolizei in einer Anstalt versorgt wird. Eine solche Massnahme bedarf nicht der Zustimmung des Vormundes oder der Vormundschaftsbehörde und ist auch zulässig gegenüber einem Bürger des Kantons, der in einem anderen Kanton wohnt.»²⁷ Gegen diesen Vorbehalt konnte eingewendet werden, dass er lediglich anhand von materiellen Gesichtspunkten differenzierte und das Wesentliche – die psychischen und physischen Bedürfnisse der Kinder – ausser Acht liess. Die grösste Veränderung, die dieses Einführungsgesetz tatsächlich mit sich brachte, war, dass erstmals alle Pflegekinder innerhalb einer Gemeinde unter behördliche Aufsicht gestellt wurden und damit zum ersten Mal ein rechtlicher Schutz auch für privat platzierte Kinder aufgestellt wurde. Dies zeigt, dass das Bedürfnis, das Wohl jeden Kindes zu fördern, vorhanden war und auch auf dem Rechtsweg umgesetzt werden sollte.

Gesetze betr. Armenpolizei (1.12.1912) und Tuberkulose (13.6.1928)

Die Armenpolizei war, wie bereits erwähnt, die ausführende Hand des Armenwesens und war Ausdruck deren repressiven Armutspolitik. Der Kanton Bern erliess 1912 ein Gesetz, welches der Armenpolizei noch mehr Macht verlieh und ihren Handlungsspielraum vergrösserte. Doch für die Verding- und Pflegekinder, die in Bern untergebracht waren, waren einige Bestimmungen von grosser Bedeutung, da beispielsweise physische Misshandlungen an

²⁶ BGE 70 I 149-153

²⁷ BGE 70 I 149

ihnen von Amtes wegen geahndet werden konnten. Zum Beispiel legte Art. 34 fest, dass schlechte Verpflegung oder Ausbeutung sowie unpassende Schlafräume von verkostgeldeten oder sonst anvertrauten Personen mit einer Busse oder mit Gefängnis bestraft werden konnte. Aber auch in Art. 36 Abs. 1 wurden Strafen beim Missbrauch der Disziplinargewalt gegenüber Kindern, die armenrechtlich oder privat in Familien oder Erziehungsanstalten platziert wurden, angedroht. Zur Durchsetzbarkeit dieser Bestimmung liegen noch keine Untersuchungen vor, weshalb bis jetzt noch fraglich ist, ob sie tatsächlich ihren angestrebten Zweck erfüllte.

Bis zum Jahre 1928 tauchte der Begriff ‚Pflegekinder‘ in der Rechtsordnung des Bundes kein einziges Mal auf. Erst im eidgenössischen Tuberkulosegesetz wurden Pflegekinder erstmals explizit erwähnt, da sie, bevor sie in einer fremden Familie untergebracht wurden, auf eine Tuberkuloseinfektion hin untersucht werden mussten. Aber auch die Pflegefamilie musste tuberkulosefrei sein und sich deshalb im Vornherein einer ärztlichen Untersuchung unterziehen. Im Protokoll der Kreis-Armeninspektoren-Konferenz des Emmentals vom 8. September 1938 zeigt sich aber die Problematik der Umsetzbarkeit dieser Bestimmung: «Dass alle Pfleger sich ärztlich bescheinigen lassen müssen, dass sie tuberkulosefrei seien, das ist praktisch nicht durchführbar. Wenn der Pfleger zuerst zum Arzt muss, dann geht der Pflegeplatz verloren.»²⁸ Anhand dieses Beispiels kann man sich vorstellen, dass Pflege- und Kostkinder oftmals nur aufgenommen wurden, weil sich die Pflegeeltern an ihnen bereichern wollten und das versprochene Kostgeld nicht für die Bedürfnisse der Kinder, sondern für sich selbst ausgaben. Auch dies war ein weiterer Faktor, der zu Missständen im Verding-/Pflegekinderwesen führte. Die erste

²⁸ StAB, Akten des Fürsorgeinspektorates, BB 13.1, Band 178, S. 12.

rechtliche Besserstellung innerhalb der Schweizerischen Rechtsordnung erfuhren Pflegekinder tatsächlich erst mit der Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches 1942. Von diesem Zeitpunkt an konnten nämlich Delikte an Pflegekindern geahndet werden, wodurch sie auf Bundesebene erstmals unter strafrechtlichen Schutz gestellt wurden.

Verordnungen betreffend Pflegekinder vom 21. Juli 1944 (Pfv)

Am 1. Januar 1945 trat die Verordnung über die Aufsicht der Pflegekinder im Kanton Bern in Kraft. Das Ziel dabei war die «lückenlose und einheitliche Erfassung aller Pflegekinder».²⁹ Grund für die Ausarbeitung dieser kantonalen Regelung waren die Praxis der 30er Jahre als auch die öffentlich gewordenen bedauerlichen Vorkommnisse, die nach strengeren Massnahmen zum Schutze der Kinder in fremden Familien sowie nach mehr Verantwortungs- bzw. Verantwortungsbewusstsein aller Beteiligten verlangten.³⁰ In der Verordnung wurde ein Kriterienkatalog festgelegt, den die werdenden Pflegeeltern für den Erhalt einer Bewilligung erfüllen mussten sowie die Pflichten, an die sie als Aufsichtspersonen gebunden waren. Zudem wurden die behördlichen Zuständigkeiten wie auch die Ausübung der Aufsicht über die Kinder geregelt.³¹ Nur diejenigen Pflegeeltern, die eine behördliche Bewilligung erhielten, durften ein Kind aufnehmen. Voraussetzungen waren dabei hauptsächlich objektive, nicht auf die Persönlichkeit bezogene Gesichtspunkte,

²⁹ Kreisschreiben von 1945

³⁰ Vgl. Kreisschreiben von 1945

³¹ Auszug aus der Verordnung betreffend die Aufsicht über die Pflegekinder vom 21. Juli 1944

wie die finanzielle Situation oder ein tadelloser Leumund. Die Pflegefamilie durfte keine Krankheiten aufweisen und musste dem Kind ein eigenes Bett zur Verfügung stellen. Diese Kriterien wurden vor allem hinsichtlich der sich immer weiter ausdehnenden Tuberkulose aufgestellt. Auch auf gute Erziehung und Ernährung sowie Behandlung des anvertrauten Kindes sollten die Pflegeeltern Acht geben. In bestimmten Fällen konnte jedoch von einer Bewilligung abgesehen werden, nämlich, wenn ein Aufsichtsbeamter persönliche Kenntnis über Familien- und Wohnverhältnisse der Bewerber hatte.³² Dieser Umstand konnte dazu führen, dass Missbräuche an Pflegekinder nicht verhindert werden konnten, wie dieser Ausschnitt aus den Akten des Fürsorgeinspektorates von 1935 zeigt: «Immer häufiger werden die Klagen, dass Pflegekinder, namentlich in landwirtschaftlichen Betrieben, überarbeitet werden, was meistens eine Folge der Krise ist. Schulkinder sollen aber nicht Knechte oder Mägde ersetzen. Eine Norm für die Arbeitszeit der Kinder aufzustellen, ist schwierig, sie kann auf keinen Fall in Stunden angegeben werden. [...] Ein Kind wird zu sehr zu Arbeit herangezogen, wenn seine Gesundheit darunter leidet.»³³

Die Aufsicht über die Pflegekinder wurde der Vormundschaftsbehörde unterstellt, wobei die Oberaufsicht über das Pflegekinderwesen das kantonale Jugendamt hatte. Wie auch bereits in Art. 26 des EG zum Zivilgesetzbuch, wurde in der PfV die Befugnis und die Aufgabe der Armenbehörde für die von ihnen versorgten Kinder ausdrücklich vorbehalten. In vielen Gemeinden führte dies zu zahlreichen Kompetenzkonflikten, weshalb allgemeine Richtlinien für die Überwachung vormundschaftsrechtlich sowie armenrechtlich versorgter Kinder aufgestellt wurden. Laut

³² Vgl. Kreisschreiben von 1945

³³ StAB, Akten des Fürsorgeinspektorates, BB 13.1, Band 175, S. 13.

Art. 12 PfV sollte ein Pflegekind mindestens einmal jährlich besucht werden. Bei ihrem Eintreffen sollten die Aufsichtsbehörden vor allem ein Augenmerk auf die Kriterien wie beispielsweise das Aussehen, Gesundheit, Erziehung, Ernährung, Bekleidung und Schlafräum des Kindes legen, aber auch den regelmässigen Schul- und Kirchenbesuch überprüfen. Dies zeigt, dass eine deutliche Abkehr von der armenrechtlichen Praxis in der Rechtsordnung stattgefunden hat und man mehr auf die kindlichen Bedürfnisse, die nach dem damaligen bürgerlichen Verständnis vor allem grossen Wert auf Reinlichkeit und Tüchtigkeit legten, eingehen wollte. In der Literatur wurde an der PfV hauptsächlich deren praktische Durchsetzbarkeit bemängelt, da viele Familien Kinder weggaben oder aufnahmen, ohne eine behördliche Stelle darüber in Kenntnis zu setzen: «Es gibt Ortschaften mit Schulen, in denen mehr als die Hälfte Pflegekinder sind, von denen aber nur ein kleiner Teil der Aufsicht des Armeninspektors untersteht.»³⁴ In denjenigen Fällen waren die zuständigen Behörden nicht in der Lage, ihre Aufsichtspflicht wahrzunehmen.

Ein weiteres Kreisschreiben an die Regierungsstatthalter, Vormundschaftsbehörden, Gemeindeschreiber, Pflegekinderinspektoren und Aufsichtsbeamten der Gemeinden vom 25. Mai 1945 ging auf die einzelnen Bestimmungen der Pflegekinderverordnung ein und richtete sich damit an deren Adressaten, wie die Gemeinden und Vormundschaftsbehörde: «Über die wichtigsten Bestimmungen der Verordnung, namentlich die Pflichten der Pflegeeltern, wurde die Bevölkerung durch eine erstmalige Publikation in den Amtsanzeigern unterrichtet. Als amtliche Mitteilung soll sie später kurz gefasst periodisch wiederholt werden, um die Ausübung der Pflegekinderaufsicht zu erleichtern und die Pflegeeltern an ihre Aufgaben zu erinnern. Von der Art

³⁴ StAB, Akten des Fürsorgeinspektorates, BB 13.1, Band 184, S. 13.

und Weise, ob und wie diese Vorschriften praktisch befolgt und überwacht werden, hängt viel vom Schicksal der Pflegekinder ab. Daraus ergibt sich ohne weiteres, wie wichtig es ist, diese Bestimmungen den Pflegefamilien in der Ausübung der Aufsicht und durch allgemeine Aufklärung nahe zu bringen.»³⁵ Dieses Schreiben geht auf die Problematik ein, dass Pflegeeltern zu wenig über den richtigen Umgang mit ihren Schützlingen informiert und sich ihrer Verantwortung nicht bewusst waren. Die Vorschriften, die zum Schutze der Kinder aufgestellt wurden, können erst dann ihre volle Wirkung zeigen, wenn einer tadellosen Umsetzung nichts im Wege stünde. Deshalb müssten die festgehaltenen Normen auch in die Tat umgesetzt werden sowohl auf Seiten der Pflegefamilien, als auch auf Seiten der Behörden. Dies zeigt, dass grosse Mängel im Bereich des Pflegekinderwesens in der Unkenntnis betreffend normativer Regelungen sowie in deren Ausführung zu finden waren.

Ein Kreisschreiben an die Vormundschaftsbehörden und Pflegekinderinspektoren als Aufsichtsorgane in der Pflegekinderfürsorge des Kantons Bern vom 26. April 1956 appellierte an das Verantwortungsbewusstsein der Vormundschaftsbehörden und der Pflegekinderinspektoren und forderte alle Gemeinden auf, ihre Pflegekinderfürsorge zu überprüfen und die Mängel, die meist in der Organisation sowie in der Durchführung lagen, zu beheben: «Es steht fest, dass die Pflegekinder heute mit den bestehenden Vorschriften wirksam geschützt werden können. Dagegen sind Sinn und Geist der Bestimmungen vielerorts trotz aller bisheriger Anstrengungen noch zu wenig erfasst und praktisch noch ungenügend verwirklicht.»³⁶ Es lässt sich herauslesen, dass auch nach über zehn Jahren, seit die Berner Pflegekinderverordnung in Kraft getreten war, das

³⁵ Kreisschreiben von 1945

³⁶ Kreisschreiben von 1956.

Pflegekinderwesen des Kantons noch einige Schwachstellen aufwies, insbesondere in der Durchsetzbarkeit der zivilrechtlichen Kinderschutzbestimmungen der Art. 283ff. Ein weiterer Punkt war die Doppelfunktion der Vormundschaftsbehörde, die offenbar immer wieder zu Konflikten führte: «Allgemein wird noch zu wenig klar unterschieden, welche Aufgaben die Vormundschaftsbehörde einerseits als *Versorger* und andererseits als *örtliche Aufsichtsbehörde* im Pflegekinderschutz zu erfüllen hat. Nicht selten werden notwendige und dringliche Massnahmen verzögert oder völlig unterlassen, weil die beidseitigen Pflichten bei Beginn des Pflegeverhältnisses nicht genau abgegrenzt wurden und die Zusammenarbeit von Versorger und örtlicher Aufsicht nicht einsetzte.»³⁷ Die Justizdirektion schlug deshalb in ihrem Kreisschreiben vor, eine Einzelperson mit der Überwachung der Pflegekinder in ihrer Gemeinde zu beauftragen. Ein Vorteil davon wäre auch, dass sich so ein Vertrauensverhältnis zum Kind als auch zu den Pflegeeltern aufbauen würde und die Familienverhältnisse somit besser und genauer beurteilt werden könnten. Diskutiert wurde sodann auch die Höhe der Kostgelder, die im Kanton Bern deutlich niedriger war, als in vielen anderen Kantonen: «Während die einen dem Kostgeld zur Beurteilung der Güte eines Pflegeplatzes keine Bedeutung beimessen, weil sich tatsächlich ‚Liebe nicht kaufen lässt‘, sehen die andern darin ein wirksames Mittel, vermehrte Angebote von erziehungstüchtigen Familien zu erhalten, denen ohne eine ausreichende finanzielle Beihilfe die Aufnahme eines Pflegekindes nicht möglich wäre.»³⁸

Wie bereits erwähnt, waren Pflegefamilien teilweise nicht ausschliesslich daran interessiert, aus Güte ein hilfloses Kind aufzunehmen, sondern versuchten sich durch das

³⁷ Ebd.

³⁸ Ebd.

Kostgeld zu bereichern. Viele Verdingkinder wussten zum Teil gar nicht, dass für ihren Unterhalt ein Entgelt entrichtet wurde, weil die Pflegeeltern sie im Glauben liessen, dass sie arbeiten mussten, um ihre ‚Schulden‘ abzubezahlen. Es kann und soll nicht behauptet werden, dass der wirtschaftliche Gedanke bei der Aufnahme eines Kindes stets den fürsorglichen überwog, aber einige Familien sahen darin ein rentables Geschäft. Dies macht auch ein Auszug aus dem Protokoll der Emmentaler Bezirksarmeninspektoren-Konferenz von 1932 deutlich: «Auffallend sei es, wie die Landwirte nach Pflegekindern aus der Stadt eine Begierde hätten. Das geschehe wohl deshalb, weil von der Stadt die grösseren Kostgelder bezahlt werden als von den Landgemeinden [...] Es kommt viel vor, dass die Pflegekinder als reine Arbeiter betrachtet werden; für das übrige Wohl kümmert sich niemand.»³⁹ Neben der Höhe des Kostgeldes wurde auch die Höhe des Taschengeldes diskutiert. Dabei kam die Frage auf, ob ältere Pflegekinder – deren Arbeitsleistung auf einem Bauern- oder in einem sonstigen Betrieb von grosser Wichtigkeit sein konnte – ein regelmässiges Taschengeld erhalten sollten: «Dies ist nach heutiger Auffassung zu bejahen, auch wenn sich dafür keine festen Normen aufstellen lassen. Gleich wie jedes andere Kind soll auch das Pflegekind für gute Leistungen gelegentlich eine Anerkennung erfahren.»⁴⁰ Hier kommt die gesellschaftliche Wahrnehmung von Pflegekindern deutlich zum Ausdruck. Die Leistung dieser Kinder wurde offensichtlich nicht im selben Masse anerkannt wie die Arbeit der leiblichen Kinder, obwohl Pflegekinder oft mehr und härter arbeiten mussten. Die fehlende Anerkennung scheint einen Normalzustand zu beschreiben, mit dem Kinder in fremden Familien leben und umgehen mussten.

³⁹ StAB, Akten des Fürsorgeinspektorates, BB 13.1, Band 172, S. 13.

⁴⁰ Kreisschreiben von 1956.

Gesetz über das Fürsorgewesen vom 3. Dezember 1961 (FüG)

Das neue Fürsorgegesetz sollte – im Gegensatz zum ANG – den geltenden gesellschaftlichen Verhältnissen angepasst werden und «die gesamte öffentliche Fürsorge für Minderbemittelte und Bedürftige ordnen.»⁴¹ Aufgrund dessen sollte es nicht Gesetz über das Armenwesen, sondern Gesetz über das Fürsorgewesen heissen. Die Tragweite des FüG sollte grösser sein, als diejenige seines Vorgängers und nicht nur für die bestehenden, sondern auch für die zukünftigen staatlichen und kommunalen Fürsorgeeinrichtungen gelten.⁴² Wie bereits im ANG, blieb auch im FüG die öffentliche Armenpflege eine gemeinschaftliche Aufgabe der Gemeinden und des Staates. Diese teilten sich die amtliche Armenfürsorge. Obwohl Art. 45 Abs. 4 aBV den Kantonen mit wohnörtlicher Armenpflege unter gewissen Bedingungen erlaubte, die Niederlassungsfreiheit unterstützungsbedürftiger Kantonsbürger einzuschränken, verzichtete das FüG darauf. Die Entwerfer des FüG sahen, dass der Schwachpunkt des Gesetzes in dessen Ausführung lag. Vermeiden könnte man dies nur, «wenn die Mitglieder und Beamten der Fürsorgebehörden mit den Grundsätzen und Methoden der Fürsorge vertraut sind und sie gewissenhaft befolgen.»⁴³ Das Fürsorgegesetz legte deshalb grossen Wert auf eine professionelle Ausbildung sowie stetige Weiterbildung derjenigen, die für die Umsetzung des Gesetzes verantwortlich waren. Grundsätzlich kann gesagt werden, dass die kantonalen Fürsorgegesetze der 50er und 60er Jahre «nur mehr punktuell repressive Züge auf und

⁴¹ Direktion des Fürsorgewesens, Vortrag an den Regierungsrat zuhanden des Grossen Rates betreffend ein Gesetz über das Fürsorgewesen, S. 12.

⁴² Vgl. ebd., S. 12.

⁴³ Ebd., S. 14.

kennen trotz ihres Schwerpunkts auf materielle Hilfeleistungen auch immaterielle Hilfe wie persönliche Beratung und Betreuung».⁴⁴

Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern vom 19. Oktober 1977 (PAVO)

Im Jahre 1978 war es nun endlich soweit, dass die Aufnahme von Pflegekindern ausführlich auf Bundesebene geregelt wurde. Die Grundlage dafür lieferte 1976 die Einführung des neuen Kindsrechtes im ZGB, welches zusammen mit der PAVO zwei Jahre später in Kraft trat.⁴⁵ In Art. 1 Abs 1 der PAVO wurde – in Anlehnung an 316 ZGB – eine Bewilligungspflicht für die Aufnahme wie auch eine Aufsichtspflicht für anvertraute Kinder statuiert. Ausserdem sollten von da an zukünftige Pflegeeltern nicht nur auf ihre Verhältnisse hin überprüft, sondern auch ihre charakterlichen wie auch ihre erzieherischen Fähigkeiten bewertet werden. Die öffentlich gewordenen Berichte über verheerende Zustände in einigen Anstalten führten dazu, dass der Bund sich dazu verpflichtet fühlte im Bereich der Heimpflege ebenfalls neue und ausführlichere Bestimmungen zu erlassen. Neu wurden zudem in Art. 2 die Zuständigkeiten ausdrücklich geregelt. Als Bewilligung und Aufsicht übende Instanz wurde die Vormundschaftsbehörde erklärt und der Vorbehalt, den die Armen-/Fürsorgebehörde früher hatte, abgeschafft. Die PAVO gab den Kantonen in Art. 3 die Möglichkeit, weitere ausführende Bestimmungen zum Schutze der Pflegekinder aufzustellen. Wie sich jedoch in der Zukunft herausgestellt hat, nahmen nur wenige Kantone von diesem Recht tatsächlich Gebrauch. Der Kanton Bern hatte als einer der ersten und wenigen Kantone in

⁴⁴ Meier, S. 18.

⁴⁵ Vgl. Hegnauer.

Ergänzung zu der Verordnung des Bundesrates von 1977 weitere Bestimmungen – in Form der Pflegekinderverordnung von 1979 – erlassen. Leider ist die Verordnung des Bundesrates so unverbindlich formuliert, dass einige Kantone heute noch an der konkreten Umsetzung scheitern. Ausserdem ist diese 30-jährige Norm nicht mehr den gesellschaftlichen Verhältnissen entsprechend. Eine Totalrevision der Verordnung ist jedoch in Aussicht und man kann nur hoffen, dass dies zu einer deutlichen Verbesserung des Pflegekinderwesens führt.

Bewältigungsstrategien

Viele ehemalige Verdingkinder schwiegen jahrelang über ihre (nicht nur) misslichen Erfahrungen. Sie hielten eigene Aufzeichnungen unter Verschluss. «Mein Mann wollte, dass ich ihn und die Kinder von alten, belastenden Geschichten verschone», erzählt eine achtzigjährige Frau. Behörden reagierten teilweise ähnlich und versiegelten ihre Archive. Vorhandene Dokumente zeigen, wie einzelne (Kirch-)Gemeinden und soziale Einrichtungen arme Kinder als Arbeitskräfte in die Fremde schickten, wie Kinder in Kostfamilien schimmeliges Brot aus Schweinetrögen holen und in dunkeln Kammern essen mussten, wie sie geschlagen und sexuell missbraucht wurden.

«Ja, das waren harte Zeiten, oder? Aber es ist halt im Leben so. Manchmal muss man durchbeissen, oder? Und ich habe mich durchgebissen, oder? Ich habe nicht aufgegeben», berichtet Rudolf W. (geb. 1939). Seine Aussage deutet an, dass Anpassung auch eine widerständige Form sein kann, sich zu behaupten. Schicksalhafte Ergebenheit drückt Paul S. (geb. 1916) aus. Er sagt: «Das musste man einfach durchmachen, da gibt es gar Nichts zu hadern. Das war einfach so, nicht? Es hatte ja keine andere Möglichkeit

gegeben, nicht? Dazumal. Es gab keine andere Möglichkeit, als zu einem Bauer zu gehen. Was hättest du wollen, nicht?» Weil er sich selbst ohnmächtig fühlte, getraute sich Paul Pf. (geb. 1945) zu drohen: «Dann ging ich mit 16 Jahren zum Vormund runter und sagte ihm: Wenn du mich nicht frei lässt, passiert etwas. Ich habe nichts zu verlieren.» Paul Pf. fühlte sich isoliert und alleine gelassen: «Niemand kam, um zu fragen, wie es dir geht. Von der Gemeinde kam nichts, einfach nichts. Dass das überhaupt möglich war, oder? Du kannst dich nicht wehren als Kind. Da glaubt dir auch niemand, wenn du etwas sagst, oder?»

Agnes M. (1924) berichtet von Flucht und Repression: «Als ich grösser wurde, habe ich mich schon gewehrt. Ich lief einfach weg. Aber nachher kriegte ich umso mehr Schläge, oder?» Jean-P.E. (1937) ergänzt: «Die Frau ist an der Nähmaschine gesessen und ich sass daneben. Nachher hat ihr Mann mich gerufen, ich soll herunterkommen, er wolle mich noch verprügeln, bevor ich (zu einem andern Pflegeplatz) gehe. Da sagt sie mir, geh doch, dann hast du es hinter dir.» Roger H. (1952) ist heute Taxichauffeur. Er erzählt von seiner Wut und von seinen Rachegefühlen: «Sie (die leibliche Mutter) ist einmal am Aeschenplatz vor mir über den Fussgängerstreifen gegangen und dann gehen einem schon Gedanken durch den Kopf, ich könnte jetzt Gas geben. Weil diese Frau hat mir viel in meinem Leben kaputt gemacht.» R.H. wuchs in verschiedenen Heimen auf, weil sein Vater Alkoholiker war und die Mutter die Kinder nicht haben wollte. Seine Wut verkehrt sich meistens bald wieder in Resignation: «Ich habe keine Erwartung. Gar nichts, nein. Was kann ich schon für eine haben.»

Marianne Gronemeyer⁴⁶ geht auf die Dynamik von Resignation und Empörung ein. Sie analysiert ein Projekt von Lorenzo di Milani. Der Pater gründete in der Toscana

⁴⁶ Gronemeyer 1976.

die «Scuola di Barbiana» für Kinder von Landarbeitern, die in der offiziellen Schule «versagten». Er schaffte die Noten ab, nahm die Langsamsten zum Massstab für das Tempo, setzte die älteren Schüler als Lehrer ein und orientierte den Unterricht an dem, was die Kinder interessierte. Das führte dazu, dass nunmehr alle die Abschlussprüfung bestanden, bei der vorher die meisten durchfielen. Grone-meyer folgert: Die Empörung blieb solange machtlos gegen die Resignation, bis eine produktive Handlungsalternative vorlag. Von sich aus unternahmen die Eltern und Kinder wenig. Die Überzeugung von der eigenen Unzulänglichkeit lähmte sie. Es brauchte einen Impuls von aussen. Soziale Benachteiligungen werden oft über lange Zeit hingenommen. Sie motivieren nicht von sich aus zu Veränderungen. Der Mangel verstellt manchmal den Blick. Betroffene interpretieren Defizite als persönliches Versagen, nicht als Unrecht. Wichtig ist die Vermittlung des Bewusstseins, dass eine missliche Situation kein Schicksal, sondern veränderbar ist. Der Hinweis auf gemeinsame Betroffenheiten entlastet von persönlichen Schuldgefühlen, die bei sozial Benachteiligten unter Bedingungen der Vereinzelung besonders ausgeprägt sind. Arme empfinden ihre Ohnmacht als individuelle Schwäche. So lassen sich gesellschaftliche Probleme einfacher auf jene abwälzen, die unauffällig bleiben (wollen). Wenn sie die Lage akzeptieren, laufen sie weniger Gefahr, bei einem weiteren Versuch der Veränderung nochmals zu scheitern. Wer sich mit dem Vorhandenen abfindet, schützt sich gegen weitere Enttäuschungen. Die Angst führt zum Rückzug. Der Pakt mit dem Verzicht macht ihn aushaltbar. Dagegen helfen Erfahrungen gelungener Lebenspraxis. Das Zutrauen in eigene Kompetenzen erfordert kleine Schritte. Grosse Ziele sind in Teilziele zu zerlegen, die sich in absehbarer Frist erreichen lassen. Die Erfahrung motiviert, dass Veränderungen möglich sind. Sie

lenkt den Blick vom scheinbar Unabdingbaren zum Möglichen. Die innerlich blockierende «Du solltest-Anforderung» verwandelt sich in eine «Ich kann etwas-Haltung». Sie knüpft an vorhandene Interessen und Fertigkeiten an.

Literatur

- BALDEGGER, Werner (1970): Vormundschaftsrecht und Jugendfürsorge. Dissertation der Universität Freiburg (Schweiz), S. 24-48; S. 60-80; S. 85-93.
- BRINER, Luise(1925): Die Armenpflege des Kindes in der Schweiz. Dissertation der Universität Bern.
- Direktion des Fürsorgewesens (1960): Vortrag an den Regierungsrat zuhanden des Grossen Rates betreffend ein Gesetz über das Fürsorgewesen, Bern. Gemeindearchiv Lützelflüh, Abteilung Ia Teil 2. Akten bis zur Einführung des neuen Archivplanes. 6.0.0. Historischer Bereich. (zit. Vortrag)
- FLÜCKIGER, Paul (1942): Bernisches Armen- und Niederlassungswesen: Die wichtigsten Gebiete nach der Praxis systematisch dargestellt. Bern, S. 1-31; S. 54f.; S. 80-87; S. 102-108.
- GRONEMEYER, Marianne (1976): Motivation zum politischen Handeln, Hamburg, Hoffmann und Campe.
- HEGNAUER, Cyril: Kindesrecht.
<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D27304.php>
[Stand 18.01.2010]
- LEUENBERGER, Marco und SEGLIAS, Loretta (Hg.) (2008): Versorgt und vergessen, Zürich, Rotpunktverlag.
- MEIER KRESSIG, Marcel: Armutspolitik im Wandel der Zeit.
<http://www.socialia.ch/Armutspolitik.pdf> [Stand: 22.12.2009].
- RAMSAUER, Nadja (1999): «Verwahrlost»: Kindswegnahme und die Entstehung der Jugendfürsorge im schwei-

- zerischen Sozialstaat 1900-1945, Dissertation der Universität Zürich, S. 21-64; S. 71-80; S. 97-110; S. 126-160; S. 219-229; S. 243-251; S. 264-277.
- SCHMID, Carl A. (1914): Das gesetzliche Armenwesen in der Schweiz: Das Armenwesen des Bundes, sämtlicher Kantone und der schweizerischen Grossstädte, Zürich, S. 15-60; S. 77-96; S. 261-289; S. 327-354; S. 362.
- SUTTER, Gaby, MATTER, Sonja und SCHNEGG, Brigitte (2008): Expertengremien für Fürsorge und Sozialarbeit, in: Interdisziplinäres Zentrum für Geschlechterforschung (Hg.): Fürsorge und Sozialarbeit in der Stadt Bern 1900 bis 1960: Zwischen Integration und Ausschluss, Bern. http://www.izfg.unibe.ch/unibe/rektorat/izfg/content/e3785/e4047/e4058-/Broschuere_NFP51_ger.pdf [Stand 18.01.2010]
- TANNER, Hannes (1998): Die ausserfamiliäre Erziehung, in: HUGGER, Paul (Hg.): Kind sein in der Schweiz, Zürich, Offizin Verlag, S. 185-195.